

# PROBLEMAS DE ORGANIZACION EN MATERIA DE AGUAS PUBLICAS

POR

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela.

«La buena armonía entre todos los encargados del Poder es el primer elemento de orden, y será, por consiguiente, uno de los primeros cuidados de la Administración. Los agentes de ésta deben siempre ser los primeros en evitar competencias, en desterrar rivalidades y en prevenir... la menor desavenencia entre las Autoridades, que cuando no se muestran de acuerdo, debilitan el prestigio que debe rodearlas...»

(JAVIER DE BURGOS, *Ordenanzas a los Subdelegados de Fomento*, 1833, 76.)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS. 1. Distribución de su realización según su volumen. 2. Las fórmulas habilitadas en el Derecho administrativo español para relacionar las distintas funciones derivadas de la explotación de las aguas públicas. a) Su institucionalización en un solo organismo: las Confederaciones Hidrográficas. b) La Comisión especial de Subsecretarios para el aprovechamiento total de las cuencas hidrográficas. c) La Comisión de Grandes Zonas Regables.—III. LA PESCA COMO APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS PÚBLICAS. 1. Localización actual de las funciones encomendadas al Ministerio de Fomento. 2. Encuadramiento en la Dirección General de Montes de la función administrativa en materia de pesca fluvial. 3. Consecuencias de la distribución de funciones entre los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura: estudio especial de la Orden del Ministerio de Agricultura de 8 de agosto de 1960.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

## I

### INTRODUCCIÓN.

El concepto de administración de las aguas públicas entendido en su sentido material, se refiere no sólo a la acción ciertamente compleja que requiere el «buen orden en el uso y aprovechamiento» de las mismas, sino que comprende además—según el conocido criterio de JORDANA DE POZAS (1)—toda la actividad encaminada a lograr el mayor rendimiento de las aguas así como su máxima utilidad social. Se trata, pues, de un

---

(1) JORDANA DE POZAS, *Administración de los regadíos*, en *Actas del II Congreso Nacional de Riegos*, Madrid, 1919, 8.

concepto comprensivo (2) que se apoya en un doble orden de actividades sustancialmente relacionadas: por una parte, la acción de vigilancia y distribución del agua; por otra, una actividad concreta que se realiza buscando alcanzar el máximo rendimiento en la explotación de los caudales públicos. Vinculada directamente con esta idea aparece la antigua distribución del Ministerio de Fomento, en el que la Sección de Aguas de la Dirección General de Obras públicas estaba dividida en los Negociados de Aguas y Trabajos Hidráulicos (3); responde también al mismo criterio la conocida expresión *aguas y riegos*, con la que la doctrina (4) se ha referido de modo constante al fenómeno genérico y complejo de la administración de las aguas.

Si toda actividad administrativa materialmente considerada exige siempre la correspondiente estructura orgánica a su servicio, también en este caso a la realidad representada por la administración de las aguas, entendida del modo en que ha quedado expuesto, debe acomodarse la organización que de las mismas se establezca. El concepto material de *administración* de las aguas públicas postula, consecuentemente, que se adopte una fórmula de extensión análoga al plantearse el problema de su *Administración*. Si resulta que por su íntima conexión no es posible separar las dos facetas de aquella actividad, deberá también mantenerse un mismo criterio de unidad, servido por unos mismos esquemas orgánicos, en cuanto a la gestión de la materia, por la Administración del Estado.

No creo que sea necesario insistir (5) sobre las razones que avalan el principio expuesto para llegar a imponerle no sólo como conveniente, sino, incluso, como necesario. Se trata, además, de algo que está presente en la estructura tradicional de la organización administrativa española, recogida asimismo en la mayor parte de los sistemas que el

(2) Vid. GASCÓN Y MARÍN, *Administración de los Riegos*, en *Actas del I Congreso Nacional de Riegos*, Zaragoza, 1914, II, U; S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1960, 10 y *passim*.

(3) Este doble esquema es también el que puede deducirse del juego Confederaciones Hidrográficas-Comisarias de Aguas, tal y como se recoge en el Decreto de 8 de octubre de 1959.

(4) Vid. además de los distintos volúmenes de los Congresos Nacionales de Riegos, ARRABAZOLA, *Enciclopedia Española de Derecho y Administración*. Madrid, 1849, II; SALETA Y JIMÉNEZ, *Tratado de aguas, expropiación forzosa, obras públicas, agricultura y colonias agrícolas*, Madrid, 1879; LLAUDABÓ, *Tratado de aguas y riegos*, Madrid, 1884; ALZOLA, *Las obras públicas en España*, Bilbao, 1890; DANVILA, *Aguas, puertos, canales y pantanos; leyes e instrucciones explicadas y comentadas*, Madrid, 1901.

(5) Vid. referencias en S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones*, cit., 14 y *passim*.

derecho comparado ofrece, bien mediante la técnica de la institucionalización en un solo ente de las distintas funciones que comprende la administración de las aguas públicas, bien atribuyendo a un solo Departamento toda la competencia relacionada con esta materia. Soluciones distintas, desde luego, pero que en definitiva responden contundentemente a una misma idea: la de mantener orgánicamente conjuntada toda la acción que la administración de las aguas públicas lleva consigo. Sólo así puede lograrse además su mayor y mejor explotación. Este planteamiento parece contar con una base lógica e irrefutable.

En otra ocasión me he referido ya a este problema (6), intentando resaltar cómo en contraste con la fórmula anterior, la organización administrativa española, que respondía tradicionalmente a un principio de unidad, se está apartando del mismo en nuestros días, con los perjuicios evidentes que para el interés público de esto se derivan. Ahora, al volver de nuevo sobre el tema, pretendo formular ya lo que entonces sólo quedó esbozado: el reciente estudio de L. RIDRUEJO RUIZ-ZORRILLA (7), coincidente en sus soluciones con lo que en aquella ocasión señalé, ha sido también estímulo directo y personal para desarrollar una serie de ideas que entonces quedaron sólo entre líneas.

El trabajo de L. RIDRUEJO constituye una verdadera llamada al buen sentido, análisis desapasionados de hechos, realizaciones y necesidades. En relación con la administración de las aguas públicas, el trabajo se limita, no obstante (8), a esa segunda faceta que dentro de aquel concepto genérico señalamos: promoción de las explotaciones hidráulicas para alcanzar su mayor rendimiento y utilidad. Pero también se extiende, más ampliamente todavía, a otras actividades que no pueden propia-

(6) *Ibidem*, 184 ss.

(7) L. RIDRUEJO, *Actualidad de los riegos en España*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 31, 6 ss.

(8) Como única excepción quizá a la referencia recogida en el texto, la afirmación formulada en la página 61 de que las Comunidades de Regantes, dadas las funciones que desempeñan, deben incorporarse al Ministerio de Agricultura, desapareciendo su actual dependencia del de Obras Públicas. Para discrepar radicalmente de esta posición, basta señalar cómo las Comunidades de Regantes, de acuerdo con su trayectoria histórica y con el papel que actualmente desempeñan en el Ordenamiento administrativo español, tienen unas funciones reducidas *exclusivamente* a la gestión y distribución de las aguas, quedando totalmente al margen de las mismas las *explotaciones agrícolas* que relacionadas con aquéllas puedan desarrollarse. Sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes me remito a lo que en otra ocasión señalé en *De las Administraciones*, cit., 39 ss. y 211 ss. Es curioso observar además que la propia afirmación de L. RIDRUEJO en este punto contradice a su vez las líneas generales de su trabajo al propugnar todavía una mayor desintegración de las funciones relativas a la administración de las aguas.

mente incluirse dentro del concepto de administración de las aguas públicas, por amplio que se establezca; la conclusión final es ésta: «un solo Plan y un solo Mando: Mando único».

Nuestro punto de vista es desde luego más modesto, y puede concretarse en señalar la necesidad de establecer ese Mando único, al menos para todas aquellas actividades comprendidas dentro del concepto de administración de las aguas públicas. En oposición con este criterio, debe constatar, que la situación que en nuestros días ofrece la realidad administrativa española es precisamente la contraria: falta el principio de unidad en todo ese conjunto de actividades, más o menos relacionadas con la explotación de las aguas, y a las que L. RIDRUEJO hace referencia; falta también en el ámbito más reducido que hemos señalado como peculiar del concepto genérico de administración de las aguas públicas, y falta, igualmente, en cada una de las dos facetas que en el mismo confluyen: una multiplicidad de órganos de distintos Ministerios concurren tanto en la realización de las obras hidráulicas y de riego como en ese otro sector de la acción administrativa que, comprendiendo principalmente funciones de policía, de vigilancia y de gestión de las aguas, constituye, por así decirlo, el núcleo primario y central de su administración.

Si la adecuada gestión de las aguas públicas parece imponer que su administración se establezca atribuyendo con carácter exclusivo la competencia sobre las mismas a un solo ente o a un solo Ministerio, en el Derecho español, nos encontramos, pues, con una realidad totalmente distinta, consecuencia de la disociación absoluta de competencias que existe y en detrimento claro de la propia eficacia de la acción del Estado. El problema debe ser examinado con toda imparcialidad; sólo un análisis desapasionado de los hechos permitirá alcanzar posibles correcciones a las fórmulas actualmente vigentes, bien entendido, además, que tales rectificaciones en modo alguno han de establecerse atendiendo aspiraciones estamentales de grupos o de cuerpos, siempre parciales y partidistas, sino en consonancia con las necesidades públicas reales, con «los intereses del servicio», únicas valoraciones que, en puridad de principios y por tratarse de una actividad administrativa, pueden considerarse.

Teniendo en cuenta el concepto expuesto de administración de aguas públicas, debemos ahora tratar de determinar el modo en que tal rea-

alidad es asumida en cada uno de sus muchos aspectos por la organización administrativa española.

## II

### CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS.

1. Todo Plan de riegos supone un conjunto de actividades cuya realización está encomendada en nuestro Derecho positivo a tres Ministerios distintos. RIDRUEJO (9) estudia a este respecto las funciones que en tal sentido corresponden a los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura e Industria, además de las propias y peculiares del Ministerio de Hacienda. La relación entre los tres primeros Departamentos se resuelve fundamentalmente a través de la técnica coordinadora; en tal sentido debe recogerse principalmente el Decreto de 13 de febrero de 1958 (10), por el que se crea, bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno, la Comisión de Dirección de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables. No cabe, desde luego, la menor duda acerca de la necesidad de encuadrar todas estas actividades en un solo Plan y bajo un solo Mando; es la tesis de RIDRUEJO. Sin embargo hay algo todavía más evidente y necesario: es obvio que más urgente que unificar todas las actividades que un Plan de riegos comprende—actividades cualitativamente diversificadas—, resulta unificar antes que nada aquella acción que, siendo material y sustantivamente idéntica, se encomienda a Ministerios distintos. Me refiero, en concreto, a las obras públicas necesarias para poner el agua a punto de ser aprovechada en riego: a las obras hidráulicas. El primer paso para reunificar la actuación de funciones separadas es, no cabe duda, reunificar aquellas funciones que objetivamente son idénticas y cuya realización se adscribe en nuestro Derecho a los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura. En este sentido me satisface constatar que de los cinco puntos críticos que RIDRUEJO (11) formula al sistema

(9) L. RIDRUEJO, *Actualidad*, cit., 56 s.

(10) *Ibidem*, 57, hace asumir rango de Decreto-Ley al Decreto de 13 de febrero de 1958.

(11) *Ibidem*, 58. Los dos puntos que en el texto destacamos seguidamente en relación con la crítica formulada por RIDRUEJO, los expresa este autor del modo siguiente: «Si las nivelaciones se realizan mucho antes de construir las obras hidráulicas, primarias o secundarias,

vigente, los dos más importantes—los dos primeros—son sustancialmente coincidentes con los que señalé (12), al denunciar el sistema adoptado por la Administración española en lo referente a la realización de las obras hidráulicas y que se resuelve de acuerdo con el criterio irracional de encomendarlas, según su volumen, a distintos Ministerios, aunque todas ellas pertenezcan a un mismo sistema de riegos. Con carácter general encontramos enunciada esta técnica, por ejemplo, en el artículo 21 de la Ley de Colonización de 21 de abril de 1949, en la que se señala que al Ministerio de Obras Públicas corresponde la realización de los *grandes colectores*, los *caminos generales de la zona*, las *redes de desagües y acequias principales*, entendiéndose por tales las que tengan en su toma un caudal superior al de acequias que dominen subsectores de superficie bastantes para alojar dos unidades superiores (*sic*); al Ministerio de Agricultura, por su parte, se le encomiendan los caminos rurales, la red secundaria de acequias y desagües desde las que dominen subsectores hidráulicos con extensión suficiente para la instalación de dos unidades superiores, hasta las que proporcionan riego a las unidades de explotación tipo de cada zona, etc. Esta fórmula la encontramos a su vez aplicada de modo reiterado y constante en multitud de Decretos y Ordenes referentes a colonización interior, cuya consideración singular, por otra parte, carece en estos momentos de interés.

Pretender resolver así el problema, además de no encontrar en su apoyo ningún criterio jurídico con base racional para fundamentarlo, ocasiona un desfase notorio entre la realización de las obras mayores y aquellas otras de simple distribución: precisamente, la falta de ese Mando único hace que las asignaciones presupuestarias de las distintas obras no se ordenen en su conjunto, sino en función del papel que las mismas juegan en cada Departamento ministerial. Surgen de este modo innegables perjuicios económicos, perjuicios que sólo una Hacienda tan pasiva como la del Estado es capaz de soportar en silencio. No hay absolutamente ninguna razón para que el cumplimiento de esa actividad administrativa que es la realización de las obras hidráulicas se distribuya entre el Ministerio de Obras Públicas y el de Agricultura,

---

solamente un invierno lluvioso puede ser suficiente para destruir las nivelaciones ejecutadas... Si la red de acequias secundarias se ejecuta antes que las nivelaciones, sin tomar, por consiguiente, en consideración las cotas y saltos que en éstas se producen, las acequias quedarán enterradas en unos sitios, y, en el aire, en otros, cuando llegue el momento de nivelar...», etc.

(12) S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones*, cit., 185 ss. y *passim*.

con asignaciones presupuestarias distintas, realizada por órganos distintos, con vinculaciones jerárquicas también distintas. Parece lógico, por el contrario, que frente a la fórmula propuesta no se excluya de la competencia del Ministerio de Obras Públicas nada de lo relativo a la realización de las obras hidráulicas: sólo cuando el agua sea ya susceptible de ser aprovechada para el riego es cuando debe entrar en juego la competencia del Ministerio de Agricultura, al que le quedan en esta tarea las mil facetas que la colonización lleva consigo, tal y como por otra parte le están ya encomendadas.

Puede resultar desde luego necesario reclamar un Mando único para todas las actividades que entran en juego al poner en explotación las grandes zonas regables; es obvio, sin embargo, que resulta todavía más apremiante unificar la realización de aquella actividad que es la ejecución de unas mismas e idénticas obras públicas. En tal sentido, insisto, quizá convenga además reclamar la atención correctora de la opinión pública, para procurar evitar así las dañosas consecuencias para la Economía nacional derivadas de ese desfasamiento señalado en la realización de tales obras, que nuestro derecho positivo asigna a dos Departamentos ministeriales distintos.

2. Pasando del campo estricto de las obras hidráulicas a aquel más amplio constituido por la acción administrativa que se deriva de la explotación de las aguas públicas, nos encontramos con que conjuntar, o al menos relacionar las distintas unidades orgánicas que la llevan a cabo, ha sido preocupación constante y necesaria derivada del hecho de que tal tarea esté asignada a Ministerios distintos. Cuando esta circunstancia no se da y, como parece lógico, la competencia sobre la materia corresponde a un único Departamento, el problema no existe realmente, ya que faltan los presupuestos de hecho que lo hacen surgir: se mantiene una unidad en la ejecución y en la gestión, y se evitan, además, posibles conflictos entre distintos Ministerios. Cobra aquí plena validez la tesis propuesta por RIDRUEJO y a la que ya hemos hecho referencia.

En líneas generales éste es el planteamiento al que responde la organización administrativa de aquellos países que mantienen un criterio material de unidad, asignado a un solo Departamento, no ya todo lo referente a la ejecución y explotación de las obras hidráulicas, sino

*también a la administración de las aguas públicas*, entendida ésta en su más amplio sentido. Por su parte, a esquema análogo respondió la organización administrativa española mientras existió el antiguo Ministerio de Fomento: los conflictos de atribuciones surgidos con otros Ministerios, no presentaron nunca la significación de un litigio entre servicios que pretendiesen conocer de una misma materia, sino que todos ellos, formulados en función del gasto, se derivaban de la colisión entre una competencia material unívoca, y determinados aspectos fiscales deducidos de la misma: así, por ejemplo, los Decretos de 9 y 22 de julio de 1895, 18 de julio de 1907, 24 de diciembre de 1909 y 2 de agosto de 1917.

La organización administrativa española presenta en la actualidad fundamentalmente tres fórmulas distintas, coexistentes entre sí, a través de las que se ha intentado afrontar la cuestión de vincular o relacionar las distintas unidades orgánicas con competencia distinta sobre las aguas públicas. Una de ellas, la técnica confederal, supone el trasplante a la esfera periférica de una estructuración orgánica unitaria; las otras dos—me refiero a la Comisión especial de Subsecretarios creada para el aprovechamiento total de las cuencas de los ríos o unidades geográficamente determinadas y a las Comisiones de Planes de Grandes Zonas Regables—, sancionan un criterio orgánicamente diferenciado, resolviendo a su vez el problema de la relación entre los distintos Ministerios de acuerdo con el principio de coordinación. Analicemos por separado cada uno de estos tres sistemas:

α) Nada he de añadir acerca de lo que ya en otra ocasión expuse (13) sobre las Confederaciones Hidrográficas. En la perspectiva que ahora nos interesa, conviene, sin embargo, realzar las dos circunstancias más importantes que la fórmula confederal ofrece: en primer lugar, la institucionalización en un solo ente, plenamente diferenciado de todas las distintas actividades que se comprenden en la primera faceta del concepto de administración de las aguas; se trata de una técnica consagrada y que, como tal, ha sido recogida con posterioridad en otros muchos países. También, y en segundo lugar, debe destacarse cómo el sistema confederal se presenta a su vez de acuerdo con criterios descen-

---

(13) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones*, cit., 103 ss.; el trabajo que recojo en este libro sobre *Trayectoria y significación de las Confederaciones Hidrográficas* fué publicado también en esta REVISTA, núm. 25, 85 ss.



tralizadores, siempre más flexibles y eficaces para una gestión de este tipo.

Aun manifestándome decididamente a favor de este sistema por la superioridad intrínseca de los principios organizativos a los que responde, reconozco, sin embargo, que su aplicación práctica presentó y presenta todavía muy notables inconvenientes, consecuencia en su mayor parte del hecho de dejar incumplidas buena parte de las normas que regulan el funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas. Por su parte, nadie mejor que el propio Conde de Guadalhorce—creador y artífice de las Confederaciones Hidrográficas—enjuició críticamente su labor (14): a lo dicho en tal sentido, debo añadir, desde mi punto de vista, que acaso el fallo más importante de las Confederaciones fué el no haber adecuado sus estructuras orgánicas y funcionariales a las amplias funciones que se las asignaron; esto es, haber reducido su actividad, casi de modo exclusivo, a los servicios de *construcción* de obras, y sólo parcialmente a los de su *explotación* con abandono visible de los restantes de esta clase y de todos los de *aplicaciones* en sus distintas facetas. Este hecho—y no otro—fué, sin duda alguna, el que abrió el camino para que esa competencia atribuida, pero no ejercitada por las Confederaciones, pasase a ser realizada por otros Ministerios, por otros organismos.

b) El Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se creó una Comisión especial para «el aprovechamiento *total* de las cuencas de los ríos o unidades geográficas determinadas», afrontó también el problema que nos ocupa, usando, sin embargo, técnica distinta a la que ofrecía la solución confederal. El Decreto sanciona y reconoce una diversidad orgánica, aceptando que en materia de aprovechamientos hidráulicos tienen competencia distintos Ministerios—Obras Públicas, Industria y Agricultura—, Ministerios que entran en relación a la altura jerárquica de los Subsecretarios de acuerdo con los criterios derivados del principio de coordinación administrativa. Esta relación, sin embargo, *se reduce de modo exclusivo a la fase planificadora*, al planeamiento de las distintas explotaciones: la gestión concreta que los órganos de cada Departamento han de realizar en fase ejecutiva se mantiene, por el contrario, plenamente diferenciada.

(14) Me refiero a su nota publicada en «El Debate» de 17 de enero de 1932, cuyo texto recogemos, en parte, en *De la Administración*, cit., 129, nota 21.

El Decreto citado insiste en el Preámbulo en la necesidad de conjuntar las distintas técnicas que confluyen en la explotación hidráulica, así como también en esa otra circunstancia—no suficientemente valorada hasta ahora—de la limitación que los recursos naturales presentan y que obliga a un aprovechamiento exhaustivo de sus posibilidades. Por ello, «la conveniencia de estudiar los planes de explotaciones a través de una visión integral a la que se llegue después de considerar todos los aspectos técnicos, económicos y sociales hasta colocar las posibilidades parciales (industriales o agrícolas) al servicio del interés general, basado en un estudio de las unidades geográficas que se prestan a un tratamiento diferenciado». La argumentación expuesta es realmente impecable; las conclusiones organizativas que de la misma se obtienen no permiten, sin embargo, hacer realidad de modo efectivo las intenciones proclamadas.

Los planes de aprovechamiento total son llevados a cabo por el Ministerio de Obras Públicas con la colaboración conjunta de los Ministerios de Industria y Agricultura: no obstante, debe insistirse en que la Comisión de Subsecretarios que a tal fin establece el artículo 1.º del Decreto de 24 de junio de 1955 reduce de modo exclusivo sus funciones al campo previo del estudio y planeamiento de los aprovechamientos a realizar, y así se deduce de modo expreso de los artículos 2.º y 3.º del mismo Decreto, en los que deben destacarse, respectivamente, los epígrafes *a)* y *b)*, que señalan como funciones propias de la Comisión, las de *proponer* las cuencas o unidades geográficas que pueden ser objeto de aprovechamiento total de sus recursos naturales, estableciendo el orden de precedencia en las realizaciones, y formar también «los programas de necesidades que deben ser atendidas para la buena marcha de los trabajos, al efecto de que se tomen por el Gobierno las medidas que se estimen convenientes».

La tarea de la Comisión de Subsecretarios no va, por tanto, más allá del planteamiento conjunto de la actividad de los órganos de la Administración del Estado que intervienen en esta materia. Surge aquí toda la problemática propia de este tipo de actuación administrativa: el valor jurídico de lo realizado por esta Comisión, la vinculación que a la misma tienen aquellos órganos que en concreto llevan a cabo las funciones que se contienen en el concepto comprensivo de administración de las aguas, etcétera. Todos éstos son problemas que aquí sólo queremos apuntar, ya que su estudio específico corresponde de lleno a una posible teoría gene-

ral de la planificación administrativa (15), que en modo alguno pretendemos realizar en este momento.

El Decreto de 24 de junio de 1955 se formula con carácter general; en principio comprende, al no haber especificación alguna en tal sentido, *toda* la actividad relacionada con la administración de las aguas públicas, no sólo, pues, lo que se refiere a los riegos u obras necesarias para alcanzar la mayor utilidad de las aguas, sino también toda aquella otra actividad específica y peculiar comprendida dentro de la administración de las aguas, como es, por ejemplo, el otorgamiento de las concesiones, la fijación del régimen de los aprovechamientos, etc., siempre y cuando tal actividad aparezca estructuralmente encuadrada dentro de una cuenca o unidad geográfica cuyo aprovechamiento *total* se pretende.

Junto a la coordinación establecida con carácter general en el Decreto de 24 de junio de 1955 existen también fórmulas aisladas que han venido a verificar conexiones solamente parciales entre algunas de las actividades que se integran en la función genérica de administración de las aguas. En este sentido, acaso las más importantes son, sin duda alguna, las formuladas en materia de riegos en zonas de colonización, al establecer un contacto singular entre los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura: así, tomando como punto de partida los artículos 6.º y 8.º de la Ley de Colonización de 21 de abril de 1949, debe recogerse la Orden de 20 de julio de 1955, por la que se creaba una Comisión coordinadora integrada por los Subsecretarios de los dos Departamentos, el Director general de Obras Hidráulicas y el Director del Instituto Nacional de Colonización. Esta Comisión desarrolla sus funciones de modo análogo a la que anteriormente hemos estudiado, refiriéndose tan sólo a la fase previa de elaboración de los planes. Resulta curioso observar—y es además en extremo significativo—la dialéctica interna latente en la Orden de 20 de julio de 1955, y que se exterioriza en ese criterio de transacción medial que la Orden citada recoge, al señalar que en el caso de que no haya acuerdo entre los dos Ministerios, se recurre al «arbitraje» superior del Consejo de Ministros. A su vez la Orden de 20 de julio de 1955 ha sido derogada por la segunda de las disposi-

(15) Sin perjuicio de insistir en otra ocasión sobre el tema, me remito ahora con carácter general a IMBÖDEM-OBERMAYER, *Der Plan als verwaltungsrechtliche Institut*, en «Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer», Berlin 1960, así como a la bibliografía recogida en ambas comunicaciones.

ciones finales del Decreto de 13 de febrero de 1958, creador de la Comisión de Dirección de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables, Decreto que en cierto modo generaliza y extiende el sistema, y que a su vez constituye la tercera de las fórmulas señaladas, que seguidamente pasamos a estudiar.

3) La Ley de 26 de diciembre de 1958 convalidó «con carácter y fuerza de Ley» el Decreto de 13 de febrero de 1958 en lo que se refiere a la *creación* de la Comisión de Dirección «y de los organismos a cargo de ella dependientes». A la Comisión se le asigna competencia en todo el territorio nacional menos en las provincias de Badajoz y Jaén, excluidas de modo expreso en la primera de las disposiciones finales del Decreto, para las que continúa en vigor el régimen peculiar establecido para las mismas por las Leyes de 7 de abril de 1952 y 17 de julio de 1953.

El nombre de la Comisión, largo en exceso, permite conocer ya su competencia material: Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de Grandes Zonas Regables. En relación con tales Planes y sin asignación directa en la tarea de su realización—cuyas peculiaridades orgánicas se mantienen totalmente diferenciadas—, se asigna a la Comisión que se crea una función estrictamente planificadora: disponer la redacción de los planes de zonas regables, aisladas o pertenecientes a un mismo sistema hidráulico, formular los programas periódicos de inversión, y «vigilar cuidadosamente... [su desarrollo]... al objeto de realizar las gestiones y adoptar las medidas de toda índole que se estimen convenientes para conseguir el más exacto cumplimiento de las mismas». Junto a la Comisión de Dirección y con análogo cometido, se establece un conjunto de Comisiones regionales y provinciales, ya parcialmente desarrollado (16), y constituídas también de acuerdo con el principio coordinador que preside estas realizaciones, principio que en este caso agrupa fundamentalmente órganos de los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura.

Tanto el Decreto constitutivo como sus normas complementarias, entre las que es preciso destacar la Orden de 12 de mayo de 1958, que aprueba el Reglamento provisional de la Comisión, refieren con cuidado

---

(16) Me refiero a las Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 16 de mayo de 1958, por la que se constituyen las Comisiones Regionales de las Bárdenas y del Alto Aragón, y las Provinciales de Cáceres, Granada, Salamanca y Sevilla, y a la de 2 de febrero de 1960, por la que se constituye la Comisión Provincial de Zamora.

sumo la forma de elaborar los distintos planes, así como también los extremos que cada uno de ellos debe comprender: en tal sentido, esta actividad planificadora queda realizada de modo positivo y concreto en el sistema administrativo español.

En líneas generales la técnica con que se resuelve el problema de la administración de las aguas públicas en lo que se refiere a los regadíos responde pues a los principios anteriormente señalados. Sin embargo, aun reconociendo que el sistema ofrece, como no podía ser menos, mayores ventajas que las que se derivan de una realización totalmente aislada y llevada a cabo sin conexión alguna entre los distintos Departamentos con competencia en esta materia, es obvio que las fórmulas propuestas son más que insuficientes para corregir los defectos innegables que una gestión diversificada origina, problema que realmente permanece sin abordar. Apoyamos la anterior afirmación en las siguientes consideraciones:

Primera. Un exacto planteamiento del principio de coordinación administrativa, principio del que tanto está gustando la Administración española de nuestros días, implica que las distintas unidades en las que por exigencias insoslayables se articula y distribuye el conjunto orgánico de la Administración, entran en contacto para evitar así, precisamente, las posibles actuaciones contradictorias que de tal distribución pueden derivarse. La coordinación opera, por tanto, en situaciones límites, extremas, ocasionadas por esa división necesaria y opera como correctora de posibles desajustes (17). Pensar sin embargo que este remedio ulterior puede justificar una formulación inicial orgánicamente dislocada, constituye de por sí un profundo error, cuyas consecuencias son realmente graves. El principio de coordinación administrativa, entendido en su justo valor, juega, por ejemplo, para conectar la distinta actividad que en materia de Industria puede llevarse a cabo en un momento determinado con la que se sostenga en relación con el Comercio exterior, porque a ambas realidades materiales, substantivamente heterogéneas, Industria y Comercio, corresponden distintas unidades orgánicas lógicamente diferenciadas. Lo que, sin embargo, carece ya de justificación, es parcelar una misma tarea entre multitud de órganos, para después intentar paliar los inconvenientes naturales y propios de tal división, ha-

(17) Sobre estos problemas, vid. con carácter general, ORTIZ DÍAZ, *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, s. f., 5 ss.

ciendo entrar en juego el principio de coordinación administrativa que en ningún caso permite resultados ni siquiera análogos a los que se derivan de la existencia de un Mando único (18): afirmar como lo hacen nuestras leyes que la construcción de acequias y canales de un determinado ancho corresponde a un Ministerio y las de ancho menor a otro, es, como no podía ser menos, fuente constante de desajustes que, como la experiencia acredita más que sobradamente, no se evitan por mucho que se coordine la acción de los órganos de uno y otro Ministerio. Es obvio, que la mejor manera de unificar no es primero fragmentar lo yuxtaponer externamente los fragmentos, sino o bien no fragmentar lo que se presenta enterizo y continuo, o bien, caso de que una fatalidad haya roto la pieza, fundir todos los trozos de nuevo para formar con ellos una nueva unidad. En definitiva, la crítica fundamental que formulamos al sistema recogido en el Decreto de 13 de febrero de 1958 no es otra que la que genéricamente puede también hacerse en este punto tanto a las leyes colonizadoras como al empleo del principio de coordinación por la Administración española de nuestros días (19). Por su parte, las observaciones siguientes no son en última instancia, sino consecuencia de esta perspectiva crítica general.

Segunda. El Decreto citado no es que reconozca «plenamente la integralidad colonizadora del riego» (20), sino que lo que ocurre es que, inversamente, *sólo hace referencia a los riegos que se comprenden en los sistemas de colonización*. Hay una razón obvia para ello: sólo en estos casos es necesario poner en conexión Departamentos ministeriales, ya que la administración de los regadíos no colonizadores hoy por hoy es de la competencia exclusiva de un solo Ministerio. En este mismo punto hay ya un equívoco fundamental: la administración de los regadíos no puede seccionarse no ya en su realización, sino ni siquiera en su enfoque inicial, según se comprendan aquéllos en un plan de colonización o no. Es obvio que una exacta formulación del problema que tendiera, como es lógico, a alcanzar los máximos rendimientos de las

(18) L. RIDRUEJO, *Actualidad*, cit., 57: «se hace indispensable el Mando único, pues mal se podrían coordinar solos, de igual a igual, Organismos situados al mismo nivel que, a veces, por desgracia, presentan intereses antagónicos».

(19) Una crítica a este fenómeno: en su generalidad, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, apéndice, en su totalidad; en relación con el problema de los regadíos, en S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones*, cit., 183 ss.

(20) Es la tesis de L. RIDRUEJO, *Actualidad*, cit., 57.

explotaciones, sólo puede lograrse desde la consideración unitaria y conjunta de todos los regadíos. Además, y por si fuera poco, el Decreto que estudiamos tampoco es congruente con la perspectiva que asume; así, por ejemplo, se excluye todo lo relativo a la concentración parcelaria, sin que se coordinen en estas zonas las funciones propias de la administración de las aguas. En principio no parece haya razón alguna para que esa vinculación entre los distintos Ministerios se lleve a cabo en unos casos sí y en otros no.

Tercera. Formulado el sistema en el plano de la individualización diferenciada de todos aquellos órganos que tienen relación con el aprovechamiento de las aguas públicas y con sus aplicaciones, cabe plantearse el problema de cuál sea la obligatoriedad jurídica que tales órganos tienen en relación con los Planes propuestos por la Comisión de Grandes Zonas. No existe entre ellos—lo hemos indicado ya en otro lugar (21)—relación alguna de dependencia jerárquica, y debe preguntarse además cuáles son los medios reales y efectivos que se le facilitan a la pieza clave del sistema, que es el Secretario Gestor, para lograr esa adecuación coordinada y conjunta que se propugna entre los distintos Ministerios. El artículo 12 del Decreto atribuye al Secretario Gestor, como función peculiar, fiscalizar el cumplimiento de los programas de inversiones y suministros; no obstante, tarea tan genérica y abstractamente expresada no encuentra la instrumentación adecuada ni en relación con los medios concretos que le permitan llevarla a cabo, ni en relación con los posibles efectos que, de modo concreto y vinculante, pudieran derivarse de esa función fiscalizadora.

Cuarta. Hay además razones de tipo psicológico, si se quiere, para desconfiar fundadamente en la técnica de las Comisiones: sobre este punto la Ciencia de la Administración podría aportar fundadas observaciones y sugerencias. Así, por ejemplo, la heterogeneidad de quienes integran la Comisión de Dirección es de por sí, dígame lo que se quiera, testimonio evidente de la diferencia natural de las funciones que a ella

---

(21) Vid. sobre este punto concreto el prólogo de nuestro trabajo *De las Administraciones*, cit., especialmente 13 s.; en general, sobre las posibles relaciones entre los principios de coordinación y jerarquía, cfr. JORDANA DE POZAS, *El principio de unidad y sus consecuencias político-administrativas*, «Revista de Estudios Políticos», 1941, 4, 624 ss.; ORTIZ DÍAZ, *El principio*, cit., 32; GARCÍA-TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, 212 y *passim*.

le corresponden en relación con las que específicamente desempeñan la mayor parte de sus miembros. El artículo 3.º, en su redacción actual, enumera sus miembros: Directores Generales de Obras Hidráulicas, Carreteras y Caminos Vecinales, Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carreteras, Trabajo, Empleo, Industria, Agricultura, Montes, Caza y Pesca Fluvial, Colonización, Administración Local y de la Vivienda, el Interventor General de la Administración del Estado, el Delegado Nacional de Sindicatos, los Secretarios Generales Técnicos de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Comercio y el Gerente del Instituto Nacional de Industria. Frente a tan larga enumeración creemos sobra cualquier otro comentario. Es, además, perfectamente claro que ese tipo de autoridades, por la responsabilidad política que les impone el cuidado de sus propios servicios, no pueden aportar a la función coordinadora una atención demasiado efectiva y continua, de modo que de la misma quepa esperar resultados eficaces. Considérese a estos efectos por sí sola la circunstancia recogida en el artículo 6.º del Reglamento: la obligatoriedad estricta que la Comisión tiene de reunirse al menos una vez cada tres meses.

Quinta. La administración de los regadíos se plantea así como un conjunto de competencias sin perfilar, resultado de la superposición de intervenciones parciales, con íntimo recelo entre ellas. No hay un criterio general y comprensivo, y el enunciado de las distintas competencias se lleva a cabo desde puntos de vista no totalizadores, que a su vez se articulan con una serie de frenos y controles en razón de esas mismas perspectivas parciales que se adoptan. Es realmente increíble, por ejemplo, la tramitación que han de recorrer las distintas actuaciones administrativas, *sólo en esta fase planificadora*; su enunciado puede parecer sacado de cualquier texto kafkiano. Recojamos como muestra el supuesto que nos proporciona el artículo 15 del Reglamento citado, referido *tan sólo* a los aspectos económicos: los Planes formulados por los Comités Técnicos son informados por el Comité de Coordinación y Gestión, que a su vez los presenta a la Comisión de Dirección para «obtener el dictamen favorable de ésta y, en tal caso, previo informe de la Oficina de Coordinación y Programación Económica, del Consejo de Economía Nacional y del Ministerio de Hacienda, puede someterlos a la aprobación de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y, en su caso, del Consejo de Ministros». Creo huelga cualquier comenta-



io; obsérvese además, insistiendo en lo que decimos, que los distintos Ministerios que van a ejecutar tales Planes disponen a su vez de la correspondiente Asesoría Económica, y en ellos se mantiene también a necesaria fiscalización del gasto por parte de la Intervención General del Estado.

### III

#### LA PESCA COMO APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS PÚBLICAS.

Nos hemos referido hasta ahora a esa primera faceta que se comprende dentro del concepto genérico de administración de las aguas, constituida por la realización de las obras de riego así como por la explotación directa que en tales casos se hace de los caudales públicos. En tal materia sólo hemos querido reflejar la multiplicidad de órganos que en el sistema administrativo español tienen competencia concurrente en su desarrollo, sistema en el que quiebra totalmente el principio de unidad que aconseja encomendar tales realizaciones bien a un solo ente, bien a órganos de un solo Departamento ministerial. Sin embargo, la realidad administrativa española va todavía más lejos, y soluciones análogas a las expuestas por lo que a la diversidad orgánica se refiere, encontramos también en relación con la segunda faceta que se integra dentro del concepto genérico de administración de las aguas, determinada fundamentalmente en razón del «buen orden en el uso y aprovechamiento» de las mismas, actividad que a su vez constituye en cierto modo el núcleo originario y matriz de la acción administrativa que en este campo se lleva a cabo (22).

(22) Una expresión descriptiva de lo que en este segundo sentido representa la administración de las aguas podemos encontrarla en el siguiente texto de ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., I, 327, en el que es orgánicamente enunciada, pudiéndose, sin embargo, llegar a comprenderla en su sentido de función material: «La administración activa... [actúa en esta materia]: 1.º Cuando movida por consideraciones de interés público determine el curso más útil y la aplicación más beneficiosa de las aguas y cuanto conduzca al fin principal que debe proponerse, que es el de su mejor y más amplio aprovechamiento; 2.º Cuando otorgue las concesiones a que le autorice la Ley, que sean conformes a dicho fin, según las reglas que se hubiesen prescrito, o que la razón, el buen sentido y una mira indudable de conveniencia pública aconsejare; 3.º Cuando establezca reglamentos para regularizar el uso y aprovechamiento de las aguas, de manera que se conserve el orden entre los partícipes o usuarios, conciliando el doble interés de éstos con el del público; 4.º Cuando resuelva los casos y cuestiones de ejecución a que el ejercicio de estas atribuciones pueda dar lugar; 5.º Cuando sometiendo a las disposiciones de las leyes

Este concepto en cierto modo restringido de la administración de las aguas públicas es el que en líneas generales contempla la Ley de Aguas (23) y viene determinado fundamentalmente en razón de los distintos aprovechamientos en ella regulados. Pues bien, si es desde luego evidente que la concurrencia de órganos distintos alcanza en este campo una intensidad innegablemente menor de la que vimos adquiriría en el supuesto de los riegos, no es menos cierto, sin embargo, que la competencia en materia de aprovechamientos de aguas públicas constituye un problema que no se resuelve precisamente encomendándola, como parece lógico, a un solo Ministerio, sino que resulta que dicha tarea se asigna en el momento presente a dos Departamentos ministeriales distintos.

1. Este es el estado actual del problema; sus consecuencias las veremos seguidamente. Conviene, sin embargo, notar antes que nada que la cuestión que estudiamos no apareció realmente en su problematidad—pues faltaban los presupuestos que habrían de originarla—mientras que el Ministerio de Fomento conservó aunadas todas las funciones encomendadas a la Administración del Estado en materia de aguas. Surge así el primer punto a estudiar: la competencia que la Ley de Aguas asigna en esta materia al Ministerio de Fomento, ¿en qué Departamento ministerial reside actualmente al no existir ya dicho Ministerio de Fomento?

Sabido es cómo este Ministerio—«encargado especialmente de promover el fomento de la riqueza del reino» (24)—agrupó en un tiempo toda aquella actividad a llevar a cabo por la Administración del Estado que tuviera en cierto modo un contenido substantivo (25): la llamada

---

y al orden en las mismas señalado, haga la declaración de utilidad pública en obras que hayan de emprenderse, promueva el establecimiento de la servidumbre legal de acueducto y practique las demás gestiones que tengan por objeto facilitar y realizar el mejor y más amplio aprovechamiento de las aguas».

(23) Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones*, cit., 9 ss.; también nuestro trabajo *La elaboración de la Ley de Aguas de 1866*, en esta REVISTA, núm. 32, 12 ss.

(24) La expresión es del Real Decreto de 10 de noviembre de 1833, en el que la Reina Regente exterioriza la intención que tuvo Fernando VII de haber creado el Ministerio de Fomento el año 1830, con anterioridad, pues, a que fuera establecido el 5 de noviembre de 1832. En relación con estas cuestiones, vid. A. MESA-MOLES SECURA, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946, 14 ss.

(25) Cfr. A. GUAITA MARTORELL, *La Administración de Fomento*, «Temis», 4, 33 ss. Por su parte, MESA-MOLES, en op. cit., nota anterior, 22, dice, refiriéndose a la creación del Ministerio de Fomento, que se le confió al mismo la Administración pública, de acuerdo con las bases recogidas en la Exposición dirigida desde París por Javier de Burgos a Fernando VII el 24 de enero de 1826.

en la Ciencia de la Policía; la «innere Verwaltung», que comprendió toda la actuación administrativa una vez excluida aquélla que, por razones peculiares, estaba atribuída a Ministerios con competencia específicamente singular—Guerra, Asuntos Exteriores, Gracia y Justicia, Hacienda—. Del antiguo Ministerio de Fomento derivan hoy los actuales de Educación Nacional, Trabajo, Agricultura, Vivienda, Comercio, Industria y Obras Públicas, apareciendo este último como sucesor directo, del que progresivamente fueron segregándose los demás. Naturalmente, al tratar de residenciar ahora las funciones asignadas por la Ley de Aguas al Ministerio de Fomento, el problema no se plantea entre *todos* esos Ministerios señalados—no tiene sentido, por ejemplo, tratar de analizar si los Ministerios de Trabajo y Educación Nacional pueden estimarse en algún modo sucesores del Ministerio de Fomento en razón de las funciones que éste desempeñaba en materia de aguas públicas—, sino tan sólo entre aquellos que, de acuerdo con el derecho positivo vigente, conservan una competencia en esta materia. Es entre ellos los que hay que determinar qué funciones de las atribuídas al Ministerio de Fomento en materia de aguas *públicas*, corresponden a uno y qué funciones a otros. Pues bien, en tal sentido puede señalarse que la administración de las aguas *públicas* corresponde en el momento presente a los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura: el primero tiene una competencia genérica sobre *toda* la materia, *menos* en lo referente a pesca fluvial, en relación con la cual entra en juego el Ministerio de Agricultura. De este mismo enunciado se deduce que el Ministerio de Obras Públicas va a llevar a cabo la administración de las aguas, en consonancia por otra parte con las funciones que actualmente tiene encomendadas, desde la consideración conjunta—única racional y lógica que debe admitirse—de los distintos aprovechamientos de que son susceptibles las aguas públicas—riegos, hidroeléctricos, industriales y de abastecimientos, principalmente—; el Ministro de Agricultura por el contrario, desde el punto de vista siempre parcial, *único* que puede asumir y que le facilita el *único* aprovechamiento sobre el que realmente tiene competencia, la pesca.

Antes de seguir adelante debemos avalar las afirmaciones recogidas, especialmente por lo que se refiere a la consideración del Ministerio de Obras Públicas como sucesor directo y último del Ministerio de Fo-

mento. En este punto conviene seguir paso a paso el desarrollo de nuestra legislación administrativa, especialmente por lo que se refiere a la organización de los distintos Ministerios.

La organización *actual* del Ministerio de Obras Públicas, dejando al margen formulaciones anteriores, tiene su punto de arranque en el Decreto de 16 de diciembre de 1931, debiendo considerarse también las Ordenes de 16 de febrero de 1938 y 13 de mayo de 1939, así como la Ley de 8 de agosto de 1939. El Decreto de 4 de enero de 1932, convalidado a su vez por la Ley de 15 de febrero del mismo año, fué el que, desarrollando lo establecido en el de 16 de diciembre de 1931, creó la Dirección General de Obras Hidráulicas (26), en relación con la cual señala su Exposición de Motivos que «con ser de tan glorioso abolengo nuestra legislación de aguas, que culmina en las Leyes de 1866 y 1879, no pudo prever la importancia de los aprovechamientos hidroeléctricos; de ahí la necesidad de normas más amplias para abrir un cauce jurídico legal al hecho nuevo. La captación cada día más audaz de todas las energías hidráulicas susceptibles de aprovechamiento hace que sean buscadas codiciosamente y que se considere como empresa del más alto patriotismo su nacionalización...» Aunque la cuestión queda realmente al margen de este trabajo, no podemos silenciar la circunstancia fundamental que se señala en el texto anterior, y es que la Dirección General de Obras Hidráulicas nace precisamente respondiendo a un justificado afán (27) de nacionalizar todas las aguas, esto es, que todas ellas sean declaradas como aguas públicas. Pues bien, si el Decreto de 4 de enero de 1932 reorganiza internamente el Ministerio de Obras Públicas, el nacimiento de éste como tal y en una fase cuyas consecuencias son to-

(26) No cabe duda que, en cierto modo, el nombre de esta Dirección General resulta impropio e incompleto, ya que el mismo sólo resalta la faceta de las *obras*, sin mención explícita a toda la tarea de explotación y policía de las aguas que la misma Dirección General lleva a cabo, actualmente a través de la Comisaría Central de Aguas de acuerdo con el Decreto de 8 de octubre de 1958.

(27) Sobre este punto me he referido en otras ocasiones: *De las Administraciones*, cit., 27 ss., y en *La legislación del Estado de Israel en materia de aguas*, en *Estudios en honor del profesor Jordana de Pozas*, Madrid, 1961. Téngase en cuenta también el Dictamen del Consejo de Obras Públicas al Reglamento de Policía de Aguas defendiendo el criterio de que toda el agua debe ser declarada pública, así como las abundantes referencias de la literatura «regeneracionista» propugnando la nacionalización del agua; vid. recogidas algunas de ellas en la primera de las obras citadas en esta nota. También, entre la doctrina jurídico-administrativa del XIX, es desde luego expresivo el testimonio de ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., II, 316 ss.: «Es evidente que si hemos concedido todas las corrientes al Estado, ha sido para facilitar y extender su uso, y no para reducirlo; se las hemos concedido no para proporcionarle un lucro, sino para que él lo proporcionara...»

davía las actualmente operantes, debe situarse en el citado Decreto de 16 de diciembre de 1931, con el que a su vez concluye su vida bajo tal nombre el Ministerio de Fomento. El Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928 había segregado ya de este último la materia referente a Agricultura, Industria y Comercio, que pasa a ser incorporada al Ministerio de Economía Nacional. Pues bien, la Exposición de Motivos del Decreto de 16 de diciembre de 1931 señala: «Con objeto de establecer más lógica y adecuada organización administrativa entre los Ministerios de Economía Nacional y Fomento, coordinándoles e imprimiendo la debida unidad de dependencia a los que ya están necesariamente enlazados por su objeto y contenido...» Y el artículo 1.º del Decreto, crea el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, al que «están afectas las Direcciones Generales de Agricultura, Industria y Comercio y las de Minas, Montes y Ganadería, que se segregan del antiguo Ministerio de Fomento». El artículo siguiente señala a su vez que «el Ministerio de Fomento, con los servicios que le quedan adscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, se denominará Ministerio de Obras Públicas».

De los textos positivos señalados se deducen dos consecuencias fundamentales e inequívocas: 1.ª Que el Ministerio de Obras Públicas es, con distinta denominación, el Ministerio de Fomento; 2.ª Que a pesar de ese intento expresamente exteriorizado en la Exposición de Motivos del Decreto de 16 de abril de 1931 de mantener vinculadas determinadas funciones «por su objeto y contenido», es este texto el que inicia la actual situación de escisión de competencias, ya que pasando al Ministerio de Agricultura la Dirección General de Montes, pasa también la función ciertamente accesoria en relación con la administración de las aguas, que esta última desempeña en materia de pesca fluvial.

2. El camino señalado ha sido el seguido en nuestro derecho positivo para seccionar las funciones correspondientes a la administración de las aguas—tal y como la entendemos en esta segunda faceta—entre dos Departamentos ministeriales distintos. Sin embargo, insistiendo en la cuestión, debemos tratar de plantearnos cuáles son las razones que históricamente han podido determinar que la acción administrativa en materia de pesca fluvial esté adscrita a la Dirección General de Montes, cuando el sentido común hace resaltar cómo tal función está substancialmente mucho más relacionada con la que la misma Administración del Estado desempeña en relación con los otros aprovechamientos de

aguas, que no con la repoblación forestal o el cuidado y fomento de determinadas especies arbóreas.

Ninguna relación entre la pesca y los montes se descubre, por ejemplo, en la Instrucción que a los Subdelegados de Fomento dió Javier de Burgos; tampoco se encuentra en las Ordenanzas de Montes por él mismo redactadas de 22 de diciembre de 1833, ni en las de Caza y Pesca (28) de 3 de mayo de 1834, cuyo artículo 48 señala que «el modo de proceder de las justicias en materias de caza y pesca será por regla general gubernativo», determinando en los artículos siguientes la competencia en esta materia a favor de los Alcaldes. Es curioso, por ejemplo, que regulados con minuciosidad extrema en las Ordenanzas de Montes los distintos aprovechamientos de que son susceptibles los montes públicos, no se haga mención alguna a la pesca, que al mantenerse así de este modo, lógicamente diferenciada y distinta, no se comprende entre aquéllos. Por su parte, las normas fundacionales del Cuerpo de Ingenieros de Montes asignan al mismo como función peculiar, propia y exclusiva, proteger y cuidar de la masa forestal: así, por ejemplo, el Real Decreto de 23 de junio de 1865, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Cuerpo, señala en su artículo 1.º, que «corresponde al Cuerpo de Ingenieros de Montes... la conservación y la mejora de los montes públicos y el régimen especial, la dirección, la policía y la vigilancia de estas propiedades en cuanto concierne a la parte facultativa». Originariamente, pues, ninguna mención a la pesca; no obstante, debe observarse cómo las funciones administrativas en esta materia se van asignando gradualmente a los funcionarios técnicos del Cuerpo de Montes, dentro de la atribución más genérica que de las mismas se hace al Ministerio de Fomento. Recojamos algunos de los hitos de tal evolución.

La Real Orden de 7 de junio de 1901 encomienda a las Divisiones Hidrológicas Forestales las repoblaciones ictícolas; la Sección 2.ª del Consejo Forestal o Junta Consultiva de Montes, reglamentada, entre otros, por los Reales Decretos de 8 de noviembre de 1895 y 16 de febrero de 1901, asume las funciones que antes correspondían a la Inspección del Servicio Hidrológico-Forestal y Piscícola; la Ley González Besada de 27 de diciembre de 1907, sobre pesca, reconoce en sus artículos 2.º, 10, 34, 48 y 49 la competencia indiscutible del Ministerio de Fomento

---

(28) Cfr. el texto de esta Ordenanza en ESCRICHE, *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, 1845, III, 315 s.

en esta materia, especificando además en el artículo 47 que «las funciones de policía deban ser llevadas a cabo por las autoridades y sus agentes encargados de la policía de vigilancia y seguridad de las personas y de las propiedades, y *determinadamente por los funcionarios del ramo de Montes*, la Guardia Civil y los Guardas rurales». Por su parte, el artículo 58 señala que «la Administración del Estado, para el cumplimiento de la presente Ley, está representada por el Ministerio de Fomento, y el servicio piscícola continuará a cargo del Cuerpo de Ingenieros de Montes». Criterio que ratifican, entre otras muchas disposiciones, el Reglamento de Pesca de 7 de julio de 1911, el Real Decreto de 27 de enero de 1915; la Orden de 4 de noviembre de 1939 y la vigente Ley de Pesca de 20 de febrero de 1942, el Reglamento para su aplicación de 6 de abril de 1943, así como, más recientemente, los Decretos de 23 de mayo de 1945, 21 de diciembre de 1951, 13 de mayo y 23 de julio de 1953.

Este es, en síntesis, el desarrollo de nuestra legislación, en la que, por otra parte, en ningún momento se justifica de modo directo el por qué la competencia en materia de pesca fluvial se atribuye a los Servicios forestales, justificación que en cierto modo puede parecer necesaria, ya que no hay visibles razones lógicas para avalar tal atribución. En relación con este punto, y buscando además su posible explicación causal, pueden formularse una serie de hipótesis en cierto modo explicativas: 1) Antes que nada debe destacarse cómo en el Derecho español se vincula casi de modo instintivo la pesca a la caza, quizá por la relación que ambos productos ofrecen desde la consideración jurídica de su propia naturaleza. Así hemos visto ya cómo las primeras reglamentaciones generales de estas materias se realizan conjuntamente. La relación cierta existente entre los montes y la caza, se extiende de esta forma a la pesca a través de la vinculación señalada que se establece entre la pesca y en caza; 2) Hay que recoger también el hecho de que la atribución que el Cuerpo de Montes se hace de aquellas funciones relacionadas con la pesca fluvial aparece en conexión constante con la competencia que al mismo Cuerpo se le asigna sobre los Parques Nacionales. De este modo, correspondiendo a los Servicios forestales la vigilancia y promoción de la pesca existente en tales parajes, e incluso aplicando extensivamente los criterios contenidos en la Ley de 13 de septiembre de 1837, que tan importante papel jugó en este punto, y por

la que se señalaba que la pesca en montes públicos era privativa de las entidades propietarias de los mismos, las funciones del Cuerpo de Montes fueron extrapolándose hasta alcanzar en su totalidad la competencia en materia de pesca fluvial.

3. Dando un paso adelante, podemos ya analizar, en primer lugar, la situación actual que en este punto presenta la organización administrativa española; después, las consecuencias de la misma. Relacionando en este punto las referencias recogidas en la Ley de Aguas en los artículos 126 y siguientes, sobre aprovechamientos comunes, y en el 160 y siguientes, sobre aprovechamientos especiales, resulta que la competencia que sobre toda esta materia tiene el Ministerio de Obras Públicas como continuador directo del Ministerio de Fomento, aparece restada a favor del Ministerio de Agricultura únicamente en relación con lo dispuesto en los artículos 129—aprovechamiento común de las aguas públicas para pesca—y 160, número 6.º—aprovechamientos especiales para viveros o criadero de peces—(29). En este punto conviene además tener muy presente que la Ley de Aguas ofrece no sólo una enumeración de los aprovechamientos especiales, sino también su orden de precedencia; los viveros y criaderos de peces aparecen recogidos en último lugar. Ello resulta lógico si confrontamos con los restantes la importancia de tal aprovechamiento especial.

La Ley de Pesca de 20 de febrero de 1942, desarrollando en última instancia las directrices formuladas por la Ley de Aguas y recogiendo a su vez la técnica peculiar que lleva consigo la utilización del dominio, establece en sus artículos 39 y 42 los dos procedimientos específicos para llevar a cabo tales aprovechamientos, según se trate de un aprovechamiento común—licencia—o de un aprovechamiento especial—concesión «de pesca en aguas públicas para el establecimiento de cotos fluviales»—. La realización de todas estas funciones corresponde, de acuerdo con los artículos 50 y siguientes de la Ley, a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

Establecida así la cuestión, nos encontramos con que concurrentemente coinciden sobre la administración de las aguas públicas el Mi-

(29) Acerca de la indudable accesoriadad con que la pesca se presenta dentro del cuadro general de los aprovechamientos de aguas, cfr. por lo que se refiere a la situación precedente a la publicación de la Ley de Aguas de 1866, ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., II, 333 ss. y *passim*.



nisterio de Obras Públicas y el de Agricultura, que van a ejercitar sobre las mismas su competencia tanto en orden al establecimiento de un sistema normativo propio, como en relación con la actividad que a los órganos de uno y otro Ministerio les corresponde. Resulta importante destacar cómo esta dualidad de competencias determina, por tanto, no sólo una dualidad de actuaciones, sino también una dualidad en la ordenación reglamentaria correspondiente. En tal sentido, podemos contrastar paradójicamente cómo las disposiciones emanadas por el Ministerio de Obras Públicas respetan siempre en principio esas funciones específicas del Ministerio de Agricultura, y a tal fin, aun en materia propia y específica de su competencia, se establece que en consideración a la riqueza piscícola intervengan siempre con los informes correspondientes los órganos del Ministerio de Agricultura. Pueden recogerse como testimonio expresivo de lo que decimos, el artículo 11 del Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, y las Ordenes del Ministerio de Obras Públicas de 4 de septiembre de 1959 y 20 de marzo de 1960, referentes al vertido de aguas residuales. Contrariamente, el Ministerio de Agricultura está creando al reglamentar esta materia una normatividad en la que de modo casi absoluto se prescinde de considerar los restantes aprovechamientos de aguas públicas, como si en definitiva el único que de ellas se derivase fuese el de la pesca. En este intento gradual y progresivamente exteriorizado hay que recoger muy señaladamente, entre otros, el Decreto de 13 de mayo de 1953 y la Orden del Ministerio de Agricultura de 8 de agosto de 1960, también referida al vertido de aguas residuales. Bajo el pretexto de proteger a la riqueza piscícola, el Ministerio de Agricultura va progresivamente extendiendo sus funciones en puntos concretos de la administración de las aguas públicas—deslindes de los cauces, extracciones de áridos, otorgamiento de autorizaciones de obras y aprovechamientos, etc—, habiendo llegado incluso a pretender por la citada Orden de 8 de agosto de 1960 un verdadero control en todo el régimen de explotación de los ríos. Puede parecer, y así debemos deducir piadosamente de este intento, que quizá lo único a *proteger* y a *cuidar* en nuestros ríos sea la población piscícola, sin que los aprovechamientos para riego, para usos industriales e hidroeléctricos o para abastecer de agua a las poblaciones, deban merecer una especial consideración e incluso subordinándolos en interés a aquélla. Por su parte, resulta ridículo—y

acaso la única explicación real y cierta de este fenómeno se encuentre en la defensa de determinados ingresos corporativos a percibir—que bajo el pretexto de proteger la riqueza piscícola, escasa o nula en la mayor parte de nuestros ríos, se pretenda con carácter general condicionar a la misma los restantes aprovechamientos y alegar en tal sentido una competencia concurrente, también general, sobre todas las aguas públicas. Pienso naturalmente que en tal caso habrá que plantear antes que nada una cuestión de hecho, para ver si realmente en esas aguas existe o no población piscícola. No es preciso insistir por su parte, baste la simple referencia, en las consecuencias que este planteamiento ofrece en relación con los administrados. Pues bien, a la concepción señalada responde en su totalidad la citada Orden del Ministerio de Agricultura de 8 de agosto de 1960, que reglamenta el vertido de aguas residuales y que ciertamente merece una más detenida referencia.

Evitar la impurificación de los ríos (30) ha constituido siempre una de las funciones más importantes que le ha correspondido (31) a la policía de las aguas. Así, debe recogerse el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 sobre enturbiamiento e infección de las aguas públicas, texto que es preciso relacionar con las funciones que en materia de policía encomendaba la Ley de Aguas al Ministerio de Fomento. También, y *con carácter general*, el vigente Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces se refiere en su artículo 11 al problema de las aguas residuales, en desarrollo del cual dictó el Ministerio de Obras Públicas las

(30) Vid. recogidas sobre este punto distintas normas de nuestro Derecho histórico en ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., II, 337 ss.

(31) Sobre este punto podemos afirmar que existe ya un cuerpo de doctrina jurisprudencial: la Administración, siempre que exista una impurificación cierta de las aguas públicas, tiene la facultad de imponer se proceda a la correspondiente purificación del agua (Sentencia de 4 de mayo de 1959). Ahora bien, si realmente es cierto que la competencia en esta materia viene referida a las aguas públicas, puede extenderse también en algunos casos a las aguas privadas, en evitación de posibles daños que aquéllas o sus riberas pudieran recibir (Sentencia de 11 de junio de 1942). En la formulación contradictoria de este problema, la constatación de los hechos constituye la cuestión más importante (Sentencias de 22 de abril de 1957 y 21 de abril de 1958), siendo independiente que el vertido se realice directa e indirectamente (Sentencia de 8 de junio de 1960): basta con el simple hecho de que las aguas públicas se impurifiquen, aunque tal impurificación se deba a circunstancias excepcionales y éstas no fueran directamente imputables a quien lleve a cabo el vertido (Sentencias de 20 de marzo y 21 de abril de 1958), para que exista la obligación de establecer el correspondiente sistema purificador o pagar el canon correspondiente. La Sentencia de 24 de abril de 1958 viene a negar la posibilidad de alcanzar por prescripción del derecho a verter aguas residuales, ya que, aunque hayan venido vertiéndose aguas sobrantes desde hace más de cincuenta años, los dueños de las instalaciones están siempre obligados a montar los dispositivos precisos para evitar la impurificación.

Ordenes de 4 de septiembre de 1959 y 23 de marzo de 1960, en las que los distintos aprovechamientos de aguas son considerados armónicamente en su conjunto. Con posterioridad, la Orden del Ministerio de Agricultura de 8 de agosto de 1960 aborda también el problema desde la única posición que legítimamente puede adoptar, de acuerdo con el artículo 6.º de la vigente Ley de Pesca—vigilancia y protección de la riqueza piscícola—, y desde ella pretende alcanzar el más completo control de las aguas públicas, prescindiendo totalmente de todos los demás aprovechamientos de que éstas son susceptibles. Esta Orden se presenta aparentemente como simple desarrollo de la Ley de Pesca: tal manifestación, sin embargo, no pasa de ser un simple juego de palabras, ya que la Orden de 8 de agosto de 1960, incidiendo tanto sobre el *status* jurídico de los particulares como sobre el de otros órganos de la Administración del Estado, impone una serie de cargas y obligaciones que ni en su enunciado, ni en su amplitud, ni en su desarrollo, ni en su intensidad, encuentran base legal alguna. Muchas son las razones en las que podríamos apoyarnos para señalar la evidente ilegalidad de la Orden de 8 de agosto de 1960, al conculcar de modo expreso y directo multitud de normas de rango superior (por ejemplo, la Ley de Aguas, la Ley de Pesca, la Ley de Procedimiento administrativo, etc.); sin embargo, por lo que a nuestro estudio se refiere, debemos concretarnos a los siguientes puntos: a) La Orden citada deja discrecionalmente en manos del Ministerio de Agricultura la determinación de la autoridad administrativa que deba otorgar las concesiones de *todos* los aprovechamientos de aguas, en contra de lo que taxativamente dispone sobre este punto la legislación vigente al encomendar tal función—salvo en el supuesto de pesca—al Ministerio de Obras Públicas: es el Ministerio de Agricultura el que, de acuerdo con el artículo 5.º de la Orden, fija la calificación de que son susceptibles los distintos cursos de aguas; pues bien, en las comprendidas en el grupo A) y siempre que el aprovechamiento produzca alteraciones biológicas, químicas o físicas, como ocurre en la totalidad de los casos, las concesiones se otorgarán por el Consejo de Ministros, de acuerdo con el párrafo 2.º del artículo 8.º; b) Todos los titulares de una concesión de aprovechamiento de aguas—sean «particulares, establecimientos, industrias, empresas y centros de producción de cualquier índole, estatales o privados»—están obligados según el artículo 10 a obtener la correspondiente autorización de la Dirección Ge-

neral de Montes. Hasta que no lo hagan, su conducta es en cierto modo ilícita. De esta forma, toda la actuación del Ministerio de Obras Públicas—otorgamiento de concesiones, autorizaciones, etc.—queda en suspenso, y los proyectos y obras ya aprobados pueden ser libremente modificados por el Ministerio de Agricultura «para disminuir los posibles daños que se causen a la pesca». En este punto cobra especial gravedad lo dispuesto en los artículos 9.º y 10 de la Orden citada en relación con aquellas condiciones ya existentes y que alteren las condiciones naturales biológicas, químicas o físicas no sólo de las aguas, sino también de sus cauces y de sus riberas.

No parece sea necesario detenerse en un estudio más detallado de la Orden de 8 de agosto de 1960, con la que culmina ese proceso simultáneo de disgregación y confusión de competencias en materia de aguas públicas, que actualmente se desarrolla en el seno de la organización administrativa española. Baste por el momento con constatar este hecho en su significación real así como las consecuencias que el mismo origina.

#### IV

##### CONSIDERACIONES FINALES.

Hemos intentado esbozar en sus líneas generales la realidad de la organización administrativa española en materia de aguas, realidad que como hemos visto no responde ni en una mínima parte a los esquemas lógicos que parecen aconsejar la reunificación de tales funciones en un solo organismo o, al menos, en un solo Departamento ministerial. Frente a la valoración de un posible y necesario deber ser, el ser no es sino una situación caótica y confusa, que produce siempre innegables perjuicios económicos, e impide la gestión uniforme y directa que requiere la administración de las aguas públicas. Esta circunstancia reviste además una mayor gravedad y peligro en aquellos casos que, como ocurre entre nosotros, los recursos hidráulicos son en extremo limitados en relación con las necesidades a satisfacer; es obvio que es en estos supuestos en los que más apremiantemente se requiere una administración unitaria y uniforme de las aguas públicas, premisas únicas que permiten su total aprovechamiento.

Una cuestión que puede parecer tangencial, pero que, sin embargo, presenta una importancia inequívoca, es la de explicar la génesis de la situación actual ya expuesta, tan lejos, por otra parte, de la que parece aconsejar el interés público, único valor al que en definitiva debe servir la Administración. En este punto debemos confesar abiertamente cómo el caso concreto de la administración de las aguas no es sino una ejemplificación más de aquella característica general que la Administración española presenta, ya denunciada por GARCÍA DE ENTERRÍA (32): la patrimonialización de la función pública y el prebendalismo administrativo, que imponen y consolidan determinadas estructuras orgánicas, no atendiendo a una posible mejor gestión de la cosa pública, sino únicamente en consonancia con los intereses singulares de los distintos Cuerpos especiales, patrimonialmente poseedores de distintos sectores de la función administrativa. De este modo, la modificación de cualquier estructura existente, e incluso su propia rectificación, no se determinan nunca en razón de una mayor eficiencia en la gestión, sino en razón del hecho de que tal rectificación va a suponer, y de hecho supone, *ganar o perder* unas determinadas competencias, y con ellas determinados ingresos. La función administrativa ha devenido así patrimonio de los distintos Cuerpos especiales. Quien ha logrado una situación favorable se opondrá por todos los medios, en virtud de ella misma, a una alteración del sistema organizativo que la hace posible (33). Pues bien, teniendo en cuenta esta característica general, la reforma de las estructuras orgánicas correspondiente a la administración de las aguas públicas constituye un hecho de importancia capital y que honradamente ya no admite demora. En otra ocasión señalé ya (34) cómo el aprovechamiento exhaustivo de los caudales públicos sólo puede alcanzarse mediante la nacionalización de toda el agua y, consecuentemente, no vinculando a la tierra el derecho a su aprovechamiento; junto a ésta hay además otra circunstancia que opera a su vez presupuestariamente y sin

---

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Madrid, 1961 (en prensa). También el mismo autor, en su Estudio preliminar a la edición española de CHAPMAN, *Los Prefectos y la Francia Provincial*, Madrid, 1959, 27.

(33) Sobre la influencia de los Grupos en el desarrollo de la función administrativa, vid. recientemente A. NIETO, *Administración y Burocracia*, en los *Estudios en honor del profesor Jordana de Pozas*, cit., especialmente en su última parte, así como la bibliografía recogida en este trabajo, entre la que, naturalmente, deben destacarse los estudios de MAX WEBER sobre el tema.

(34) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *De las Administraciones*, cit., 10 ss.

la cual es imposible alcanzar tal utilización exhaustiva: me refiero al Mando único en la administración de las aguas, obstaculizado en nuestro sistema administrativo, no por razón alguna, sino tan sólo por la esclerosis propia de nuestras estructuras orgánicas estamentalizadas (35). Parece que va siendo ya hora de que se cumpla el consejo formulado en 1848 por Lorenzo de ARRAZOLA (36), cuando, refiriéndose expresamente a la administración de las aguas, escribía: «La suprema inspección que le compete en el arreglo y distribución de las aguas, en impedir que se cometan abusos y en facilitar la mayor suma de beneficios con los menores inconvenientes posibles, la constituyen en el deber de organizar un ramo tan vasto sobre buenas bases de dependencia y de orden». En tal sentido—esto es, buscando organizar un «ramo tan vasto, sobre buenas bases de dependencia y de orden»—, la fórmula del Mando único podría adoptar en el sistema español una de las tres soluciones siguientes:

a) La constitución de un nuevo Departamento ministerial al que se le atribuyese la totalidad de la competencia en esta materia, materia que de por sí ofrece ya un volumen más que suficiente como para constituirse en un solo Ministerio (37).

b) Como solución no tan extrema, y en el momento presente acaso más viable que la anterior, la atribución al Ministerio de Obras Públicas de todas las funciones que, desperdigadas hoy en distintos Departamentos, se agrupan en torno al concepto de administración de las aguas. En tal caso, y realizando a su vez esta tarea entre las restantes que a dicho Departamento le corresponden, la constitución, como ocurre ya en otros Ministerios, de una Subsecretaría con un cometido peculiar en estas tareas, y en la que la división en Direcciones Generales se estableciese de acuerdo con las características propias que el concepto de administración de las aguas implica, *diferenciándose de modo radical entre tales funciones las referentes a construcción de obras, de aquellas otras exigidas para «la mejor gestión y distribución del agua»*. Esto es, realizando orgánicamente y de modo más diferenciado a como actualmente aparecen, los dos aspectos que se comprenden en el concepto de administración

(35) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración*, cit.

(36) ARRAZOLA, *Enciclopedia*, cit., II, 321.

(37) Vid. expresamente sobre este punto, J. COSTA, *Política hidráulica*, Madrid, 1911, 122 y *passim*.

de las aguas y a los que, como hemos visto, respondía ya la antigua división entre los Negociados de Aguas y Trabajos Hidráulicos, y que hoy encontramos también esbozada dentro de la organización que presenta la Dirección General de Obras Hidráulicas: Comisaría Central de Aguas, por una parte, Jefaturas de Obras y de Servicios, por otra. Caso de aceptarse esta solución y para que la nueva experiencia no corriese la misma suerte que antes sufrieron las Confederaciones Hidrográficas, la necesidad de establecer y desarrollar con la importancia que requieren los distintos Servicios de aplicaciones a establecer en el Ministerio de Obras Públicas, encomendándolos a su vez al personal técnico de los Cuerpos correspondientes y no sólo del de Ingenieros de Caminos. La distribución de competencias en ningún caso puede acomodarse exclusivamente a técnicas de especialización profesional.

c) Debe considerarse, por último, una tercera posibilidad, posibilidad que si bien es cierto *no presenta los caracteres definidos de las soluciones anteriores*, acaso se ofrezca, por el contrario, como más realista en cuanto puede actualizarse sin necesidad de llevar a cabo reformas fundamentales en el ámbito de nuestra organización administrativa. En tal sentido, la cristalización orgánica del concepto de administración de las aguas podría fijarse del modo siguiente: lo referente a la «gestión y distribución del agua» correspondería a las Comisarías de Aguas, que deberían tan sólo ampliar sus funciones, en relación con las que actualmente desempeñan, comprendiendo también los aprovechamientos a los que se refieren los artículos 129 y 160, en su número 6, de la Ley de Aguas. Las Confederaciones Hidrográficas, desarrolladas tal y como fueron concebidas, podrían cubrir la otra vertiente señalada en el concepto de administración de las aguas, como organismos de gestión *reunificada e inmediata en cada una de las cuencas*. Para ello, insisto de nuevo, la necesidad de desarrollar debidamente los Servicios de aplicaciones agrícolas, forestales e industriales. A la Comisión de Grandes Zonas Regables le podría corresponder entonces la coordinación central de los distintos órganos que intervienen en la administración de las aguas, mantenidos diferenciados sólo en esa esfera superior y que, contrariamente, en la ejecución concreta se fundirían en uno solo, en las Confederaciones Hidrográficas.

